

ΣΤΕ 1012/2015

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ Γ΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 30 Ιανουαρίου 2014, με την εξής σύνθεση: Αικ. Συγγούνα, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Γ΄ Τμήματος, Δ. Σκαλτσούνης, Β. Αναγνωστοπούλου- Σαρρή, Σύμβουλοι, Ε. Τζιράκη, Σπ. Καρύδα, Πάρεδροι. Γραμματέας η Δ. Τετράδη, Γραμματέας του Γ΄ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 1η Νοεμβρίου 2010 αίτηση:

των: 1) Δήμου Βάμου Νομού Χανίων, 2) , οι οποίοι δεν παρέστησαν, 3) , 4) , κατοίκων δ.δ. Βάμου δήμου Βάμου Χανίων Κρήτης, οι οποίοι παρέστησαν με τον δικηγόρο Θ. Φορτσάκη (Α.Μ. 9524), που τον διόρισαν με πληρεξούσιο, 5) , 6) , κατοίκων δ.δ. Βάμου δήμου Βάμου Χανίων Κρήτης, οι οποίοι δεν παρέστησαν, 7)..... , κατοίκου δ.δ. Βάμου δήμου Βάμου Χανίων Κρήτης, η οποία παρέστη με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Θ. Φορτσάκη (Α.Μ. 9524), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, 8) , κατοίκου δ.δ. Βάμου δήμου Βάμου Χανίων Κρήτης, ο οποίος δεν παρέστη, 9) , κατοίκου δ.δ. Βάμου δήμου Βάμου Χανίων Κρήτης, ο οποίος παρέστη με τον ίδιο ως άνω δικηγόρο Θ. Φορτσάκη (Α.Μ. 9524), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, 10) έως και 21), οι οποίοι δεν παρέστησαν,

κατά του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος παρέστη με τον Στ. Κίκα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ΄ αριθμ. 46494/13.8.2010 (ΦΕΚ Β 1294/13.8.2010) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Συμβούλου Β. Αναγνωστοπούλου-Σαρρή.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο των αιτούντων που παρέστησαν, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου

κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ á τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως από τον πρώτο των αιτούντων Δήμο Βάμου Νομού Χανίων δεν απαιτείται κατά νόμον η καταβολή παραβόλου, ενώ ως προς τους λοιπούς αιτούντες έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (βλ. το 1111837/2010 ειδικό γραμμάτιο παραβόλου σειράς Α΄).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 46494/13-8-2010 αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλ. Διακυβέρνησης (Β' 1294), με την οποία ορίσθηκε ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων κάθε εκλογικής περιφέρειας δήμου με βάση τον πληθυσμό της, κατά το μέρος που η απόφαση αυτή αφορά το νέο Δήμο Αποκορώνου, στον οποίο έχει συγχωνευθεί μετά την κατάργησή του, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 στοιχ. 50 περ. Α' 2 του ν. 3852/2010, μεταξύ άλλων, και ο πρώτος των αιτούντων Δήμος Βάμου, προβάλλοντας ότι οι σχετικές διατάξεις του νόμου αυτού, που αποτελούν το νόμιμο έρεισμά της, αντίκεινται στα άρθρα 102 του Συντάγματος και 4 παρ. 3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3. Επειδή, ο Δήμος Βάμου, ο οποίος με την προαναφερθείσα ρύθμιση καταργείται, λόγω της συνενώσεώς του μαζί με άλλους δήμους στο νέο Δήμο Αποκορώνου, νομιμοποιείται, κατ' αρχήν, στην άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως υπό την ιδιότητά του αυτή (πρβλ. ΣΤΕ 4594/2014, 35- 40/2013, Ολομ., 3175/1996 Ολομ.).

4. Επειδή, όμως, ο δήμος αυτός και οι 2ος, 5ος, 6ος, 8ος, 10η έως και 20ος από τους αιτούντες, φυσικά πρόσωπα, καθώς και ο 21ος αιτών Σύλλογος .. Αττικής, δεν νομιμοποίησαν τον υπογράφοντα την αίτηση ακυρώσεως δικηγόρο με έναν από τους προβλεπόμενους στο άρθρο 27 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως ισχύει, τρόπους. Επομένως, η κρινόμενη αίτηση, κατά το μέρος που ασκείται από τους διαδίκους αυτούς, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου αυτού να εξετασθεί, δε, περαιτέρω ως προς τους λοιπούς αιτούντες. 5. Επειδή, η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, η έκδοση της οποίας προβλέπεται από το άρθρο 30 παρ. 1 του ανωτέρω ν. 3852/2010, καθορίζει τον αριθμό των δημοτικών συμβούλων ανά εκλογική περιφέρεια δήμου, όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή, και με την προβλεπόμενη στις διατάξεις του ίδιου άρθρου 30 διαδικασία. Η πράξη αυτή, η οποία έχει ως αντικείμενο τη συγκρότηση του δημοτικού συμβουλίου, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα λόγω των εννόμων συνεπειών της για την εκλογική διαδικασία αναδείξεως των αιρετών οργάνων των δήμων, εφόσον με την εν λόγω απόφαση ρυθμίζονται θέματα, όπως ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων και η κατανομή των εδρών μεταξύ επιτυχόντος και επιλαχόντων συνδυασμών (ΣΤΕ Ολομ. 35 - 40/2013).

6. Επειδή, περαιτέρω, η ανωτέρω υπουργική απόφαση αποτελεί εξειδίκευση των διατάξεων του ν. 3852/2010 που προβλέπουν συνένωση δήμων και ορίζουν την έδρα αυτών, όπως είναι και η επίμαχη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 στοιχ. 50 του ως άνω νόμου, με την οποία καταργήθηκε ο Δήμος Βάμου και συγχωνεύθηκε μαζί με άλλους δήμους στον ενιαίο Δήμο Αποκορώνου, ορίσθηκαν δε ως έδρα αυτού οι Βρύσες και ως ιστορική έδρα ο Βάμος. Για τις ρυθμίσεις αυτές παραπονούνται οι αιτούντες που φέρονται ως κάτοικοι του καταργηθέντος Δήμου Βάμου Χανίων. Υπό τα δεδομένα αυτά, παραδεκτώς ασκείται εξ επόψεως εννόμου συμφέροντος η κρινόμενη αίτηση, διότι, η βλάβη των αιτούντων έγκειται στην έκδοση πράξεως που καθιστά δυνατή την εφαρμογή διατάξεων τυπικού νόμου, η οποία, κατ' αυτούς, είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρβλ. Σ.τ.Ε. 35-40/2013 Ολομ.).

7. Επειδή, στο άρθρο 101 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το από 27- 5-2008 Ψήφισμα της Η' Αναθεωρητικής Βουλής, προβλέπεται ότι: «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές,

κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. 4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.».

Περαιτέρω, στο άρθρο 102 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το από 17-4-2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, ορίζεται ότι: «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. 5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

8. Επειδή, όπως κρίθηκε με τις 35-40/2013 αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 101 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η οργάνωση της διοίκησης του Κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περαιτέρω, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού ως θεσμός και ως οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης, χωρίς πλέον ονομαστική αναφορά στους δήμους και τις κοινότητες, που συγκροτούσαν πριν από την αναθεώρηση του 2001 τον πρώτο βαθμό. Με το εν λόγω άρθρο 102 δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ο.τ.α.), δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό νόμο ή την κατ' εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση (πρβλ. και Σ.τ.Ε. 3229/1987, 1809/1983 καθώς και Σ.τ.Ε. 389/2009). Εξ άλλου, η σύσταση ενός ο.τ.α., η διατήρησή του ή η κατάργησή του δια της συνενώσεως αυτού με άλλους ο.τ.α., καθώς και οι συναφείς

ρυθμίσεις, όπως ο καθορισμός των ορίων, της εκτάσεως και της έδρας του, δεν αποτελούν τοπικές υποθέσεις αλλά γενικότερης σημασίας θέματα, ρυθμιζόμενα στο επίπεδο της κεντρικής εξουσίας, για την ρύθμιση των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το γενικότερο δημόσιο και εθνικό συμφέρον όσο και τα τοπικά δεδομένα και οι ιδιαίτερες συνθήκες των οικείων περιοχών (πρβλ. και Σ.τ.Ε. 3074/2000, Ολομ. 3194/1990, 1427-1430/1981).

9. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 102 ο νομοθέτης δύναται να προβαίνει σε συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους πρωτοβάθμιους ο.τ.α. και σε ορισμό της έδρας αυτών με κριτήρια, πέραν του γενικότερου δημόσιου και εθνικού συμφέροντος, τα τοπικά δεδομένα που συναρτώνται καταρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, ενόψει και της διατάξεως του άρθρου 101 παρ. 2 του Συντάγματος (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 35-40/2013, 3194/1990, 1427-1430/1981, καθώς και Σ.τ.Ε. 119, 545/2001). Και τούτο διότι η τελευταία αυτή διάταξη εισάγει ενιαίο πλαίσιο κριτηρίων τόσο για την διοικητική διαίρεση του Κράτους όσο και για την διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επί μέρους οργανισμούς. Περαιτέρω, η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, στην οποία ανήκει και ο καθορισμός της έδρας του συνιστώμενου νέου δήμου κατόπιν καταργήσεως και συνενώσεως άλλων δήμων, για την οποία ο νομοθέτης έχει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, πρέπει, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, να γίνεται με γνώμονα την προσφορότερη και αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ο.τ.α. στους πολίτες όλης της Επικράτειας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 119, 545/2001). Ενόψει των ανωτέρω, διάταξη νόμου, με την οποία, στα πλαίσια συνολικής και σύμφωνης, κατ' αρχήν, με το άρθρο 102 του Συντάγματος ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργείται ο.τ.α. και συνενώνεται με άλλους και καθορίζεται το συναφές θέμα της έδρας του νέου δήμου, δύναται να κριθεί από το δικαστήριο, στο οποίο άγεται η σχετική διαφορά, ως αντίθετη με το Σύνταγμα, αν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση έγινε κατά παραγνώριση των ανωτέρω συνταγματικών κριτηρίων. Ο έλεγχος δε της συνταγματικότητας της σχετικής διατάξεως από το αρμόδιο δικαστήριο, από την άποψη της λήψεως υπόψη από το νομοθέτη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, των ως άνω κριτηρίων, είναι έλεγχος οριακός. (πρβλ. Σ.τ.Ε. 35 - 40/2013 Ολομ., 3443/1998 Ολομ., καθώς και Σ.τ.Ε. 119, 545/2001, 1333/2000).

10. Επειδή, με τις διατάξεις του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) ανασυγκροτείται η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούν οι δήμοι, οι οποίοι συνιστώνται ανά νομό, ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ορισμένοι ήδη υφιστάμενοι δήμοι παραμένουν χωρίς καμία μεταβολή, ενώ, σε ευρεία κλίμακα, συνιστώνται νέοι δήμοι, δια της συνενώσεως υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται (άρθρο 1). Μεταξύ άλλων ρυθμίσεων, προβλέπεται, στο άρθρο 1 παρ 2 στοιχ. 50, η σύσταση στο Νομό Χανίων πέντε νέων δήμων, μεταξύ των οποίων και ο Δήμος Αποκορώνου με έδρα τις Βρύσες Αποκορώνου και ιστορική έδρα το Βάμο, αποτελούμενος από τους δήμους α. Φρε β. Βάμου γ. Γεωργιουπόλεως δ. Κρουονέριδας ε. Αρμένων και την κοινότητα Ασή Γωνιάς, οι οποίοι καταργούνται. Περαιτέρω, ως προς τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ορίζεται ότι η εδαφική περιφέρεια κάθε νέου δήμου αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενούμενων ο.τ.α. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες των καταργούμενων ο.τ.α. αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην

δήμου ή της πρώην κοινότητας (άρθρο 2 παρ. 1). Τα τοπικά διαμερίσματα του άρθρου 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006) μετονομάζονται σε τοπικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους και σε δημοτικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό πάνω από 2.000 κατοίκους (άρθρο 2 παρ. 2). Τοπικές ή δημοτικές κοινότητες αποτελούν και οι δήμοι ή οι κοινότητες που συνενώνονται με τον ν. 3852/2010 και δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα (άρθρο 2 παρ. 2). Τα δε δημοτικά διαμερίσματα στα οποία διαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες (άρθρο 2 παρ. 4).

11. Επειδή, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω ν. 3852/2010, βασική προϋπόθεση για την εισαγόμενη με το νόμο αυτό μεταρρύθμιση υπήρξε η ευρύτερη δυνατή συναίνεση τόσο των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και των πολιτών. Οι συλλογικοί φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.-και Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας-Ε.Ν.Α.Ε.-), είχαν ήδη προτείνει με πρακτικά συνεδρίων τους (όπως το συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. του 2007 στην Κυλλήνη) και με μελέτες υπαγομένων σ' αυτούς επιστημονικών οργανισμών (όπως εκείνη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ι.Τ.Α. -«Χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους ο.τ.α. και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», Οκτώβριος 2007), την μείωση του αριθμού των ο.τ.α. και την συγκρότηση πληθυσμιακά και γεωγραφικά ισχυρότερων τοπικών οργανισμών. Περαιτέρω, με την απόφαση της ετήσιας τακτικής συνέλευσης της ΚΕΔΚΕ του Ιανουαρίου 2010 υιοθετήθηκαν οι προτάσεις του ως άνω συνεδρίου του έτους 2007. Στις 10-1-2010, δημοσιοποιήθηκε κείμενο, συνταχθέν από επιστημονική επιτροπή με τίτλο «Αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», όπου υπήρχε ειδική αναφορά στα κριτήρια χωροθέτησης των διοικητικών ορίων των νέων ο.τ.α. Ακολούθως, κατά το στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης διατυπώθηκαν μέσω του διαδικτύου 1312 σχόλια και απεστάλησαν 100 επιστολές στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Στη συνέχεια, συνεστήθη ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία αξιοποίησε και τα ανωτέρω στοιχεία. Οι εργασίες της εν λόγω επιτροπής συνοδεύονταν από διαρκή διάλογο και ανταλλαγή απόψεων με τους εκπροσώπους της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και της Ε.Ν.Α.Ε.. Στο συνταχθέν από την επιτροπή αυτή προσχέδιο νόμου, το οποίο κατατέθηκε, στις 28-4-2010, στο Υπουργικό Συμβούλιο συμπεριλαμβανόταν η χωροθεσία και η απεικόνιση με την μορφή χαρτών των νέων δήμων, σε ορισμένες δε περιπτώσεις υπήρχαν εναλλακτικές προτάσεις συνενώσεων. Στη δημόσια διαβούλευση, η οποία ακολούθησε, σύμφωνα με το άρθρο 36 του Κανονισμού της Βουλής, απεστάλησαν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 400 επιστολές από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και πολίτες, ειδικά δε για ζητήματα χωροθέτησης το Ι.Τ.Α. δέχθηκε 175 επιστολές. Στις 12-5-2010 υποβλήθηκαν στον Υπουργό Εσωτερικών οι προτάσεις της επιτροπής αξιολόγησης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για τα όρια των νέων δήμων. Το σχέδιο νόμου κατατέθηκε στη Βουλή, στις 14-5-2010, εισήχθη στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή της Βουλής ενώπιον της οποίας παρουσίασαν τις απόψεις τους οι εκπρόσωποι των φορέων της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Ν.Α.Ε.) και, τελικώς, η σχετική διαδικασία ολοκληρώθηκε με την ψήφιση του ν. 3852/2010. Με τον νόμο αυτό συνιστώνται σε όλη την επικράτεια τριακόσιοι είκοσι πέντε (325) νέοι δήμοι, έναντι 1.034 προϋφισταμένων δήμων, 13 περιφέρειες αντί 54 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και, παράλληλα, συνιστώνται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του κράτους έναντι 13 προϋφισταμένων κρατικών περιφερειών. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου οι διατάξεις του εξειδικεύουν και υλοποιούν «βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε

δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Κατά την αιτιολογική έκθεση, η μεταρρύθμιση του προγράμματος «I. Καποδίστριας» «βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε σε όλη τη χώρα αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ίδιων πόρων ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών.... Στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώνεται η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα. Οι νέοι δήμοι καθίστανται έτσι ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, αξιοποιώντας τη σύγχρονη τεχνολογία και τις νέες μεθόδους διοίκησης, ώστε να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες. Η συγκρότηση των δήμων σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί κυρίως δύο στόχους: οι δήμοι να αποτελέσουν έτσι ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της».

Εξάλλου, σύμφωνα με την ίδια αιτιολογική έκθεση του νόμου, για τον καθορισμό των διοικητικών ορίων των νέων δήμων χρησιμοποιήθηκαν ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία πηγάζουν από το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος, ανταποκρίνονται δε παράλληλα και στο αντίστοιχο γενικό περίγραμμα, όπως αυτό καθορίστηκε στο συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), το οποίο διενεργήθηκε στην Κυλλήνη το 2007. Συγκεκριμένα, ορίστηκαν οκτώ (8) κατηγορίες κριτηρίων: 1ον) πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών), 2ον) κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών), 3ον) οικονομικά (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα), 4ον) γεωγραφικά (το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών), 5ον) αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε κοινοτικά και εθνικά προγράμματα), 6ον) λειτουργικά και βιωσιμότητας του νέου δήμου (πόροι και ενδογενές δυναμικό), 7ον) πολιτικά, ιστορικά, 8ον) χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται: i) η γεωγραφική/χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας (χωρίς να είναι απόλυτος κανόνας), ii) η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων, iii) η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία. Όπως αναφέρεται περαιτέρω στην αιτιολογική έκθεση, η εφαρμογή των παραπάνω κριτηρίων συμπληρώνεται με ειδικά κριτήρια, τα οποία εφαρμόζονται με απαρέγκλιτο τρόπο σε όλη τη χώρα: 1) Εισάγεται ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος αυτό των 10.000 μόνιμων κατοίκων, προκειμένου ένας δήμος που προκύπτει από συνένωση να μπορέσει να ασκήσει επαρκώς τις νέες αρμοδιότητές του, εξασφαλίζοντας λειτουργική, διοικητική και οικονομική επάρκεια, 2) Το όριο των 10.000 αυξάνεται κατά 20% προκειμένου ένας δήμος να διατηρηθεί στα σημερινά του όρια, 3) Ειδικά για τις μητροπολιτικές περιοχές των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, το όριο προσδιορίζεται στους 25.000 μόνιμους κατοίκους, 4) Δεν διασπώνται τα όρια των δήμων, των νομών και των περιφερειών, 5) Δεν συνενώνονται δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια, 6) Στα νησιά

εφαρμόζεται η αρχή «ένα νησί ένας δήμος». Μόνο τα μικρά νησιά, τα οποία εξυπηρετούνται από δήμους νησιωτικούς ή μη και διαθέτουν απρόσκοπτη τακτική επικοινωνία με την έδρα του άλλου δήμου συνενώνονται με αυτόν, 7) Αντίστοιχη πρόνοια υπάρχει και για το ορεινό ανάγλυφο της Ελλάδας, το οποίο οφείλει να είναι σεβαστό και να λαμβάνεται υπόψη κατά τη χωροθέτηση σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή. Ο χαρακτηρισμός ενός νέου δήμου ως ορεινού βασίζεται στον χαρακτηρισμό των δημοτικών διαμερισμάτων από την Ελληνική Στατιστική Αρχή. Έτσι, μπορεί ο νέος δήμος να εξαιρεθεί από το εθνικό πληθυσμιακό κατώφλι που ισχύει για τους μη ορεινούς δήμους. Ειδικά για τους ορεινούς δήμους εφαρμόζεται διακριτό πληθυσμιακό κατώφλι, 8) Ειδικά για τις περιπτώσεις μεγάλων αστικών κέντρων της περιφέρειας, σε αυτά συνενώνονται όμοροι δήμοι, με τους οποίους συναποτελούν λειτουργική ενότητα, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού ορίου. Τέλος, στην ως άνω αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι καταβλήθηκε συστηματική προσπάθεια ώστε να υλοποιηθεί η συνταγματική επιταγή του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος για ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας.

12. Επειδή, οι αιτούντες προβάλλουν ότι η επιλογή των Βρυσών ως έδρας του νέου δήμου δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τα κριτήρια για την οριοθέτηση των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που υιοθετήθηκαν σε εξειδίκευση του άρθρου αυτού από την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ). Ειδικότερα, οι αιτούντες προβάλλουν ότι ο Δήμος Βάμου ήταν ο μεγαλύτερος πληθυσμιακά δήμος, ότι εμφανίζει τη μεγαλύτερη οικονομική δυναμική μεταξύ των λοιπών συνενωθέντων δήμων, ότι βρίσκεται στο γεωγραφικό κέντρο του νέου δήμου και γειτνιάζει εξίσου με τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα των Χανίων και του Ρεθύμνου και ότι αποτελεί ήδη διοικητικό κέντρο ολόκληρης της περιοχής Αποκορώνου με επαρκή προσβασιμότητα από οποιοδήποτε σημείο του νέου δήμου, ενώ διαθέτει και ένα πλήρες ανεπτυγμένο δίκτυο δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, υποστηρίζουν ότι ο Βάμος, από ιστορικής πλευράς, αποτελεί, για τους λόγους που εκθέτουν στην αίτηση, το αναμφισβήτητο κέντρο της περιοχής, την οποία καταλαμβάνει πλέον ο νέος Δήμος Αποκορώνου. Αντιθέτως, ως προς τις Βρύσες, προβάλλεται ότι έχουν μικρότερο πληθυσμό, δεν έχουν ανεπτυγμένη οικονομία και βρίσκονται εκτός γεωγραφικού κέντρου, δεν διαθέτουν δε και τις κατάλληλες υποδομές, όπως υπηρεσίες, τράπεζες κ.λ.π., με αποτέλεσμα να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες των κατοίκων του ευρύτερου δήμου, αλλά και στην ανάγκη προσφορότερης και αποτελεσματικότερης διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων. Επίσης, προβάλλεται ότι, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, παραβιάζονται και οι διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 3 του κυρωθέντος με το ν. 1850/1989 Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Α' 114), από τις οποίες συνάγεται ότι οι δημόσιες αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από τις πλησιέστερες στους πολίτες αρχές.

13. Επειδή, η σημασία και οι συνέπειες του καθορισμού της έδρας ενός ο.τ.α. εκτείνονται σε κύκλο ενδιαφερομένων προσώπων ευρύτερο των κατοίκων του, αλλά και στην κεντρική διοίκηση, εφ' όσον η έδρα είναι το διοικητικό κέντρο και το σημείο επικοινωνίας του οικείου οργανισμού με τους τρίτους και τις κρατικές αρχές (ΣΤΕ Ολομ. 1618/2012). Για το λόγο αυτό, ο καθορισμός της έδρας του προερχόμενου από τη συνένωση δήμου, ως ζήτημα συνδεδεμένο με τη συνένωση των καταργούμενων δήμων, υπαγορεύθηκε από την αυτή δέσμη κριτηρίων, βάσει των οποίων έγινε και η συνολική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με γνώμονα και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε δήμου από άποψη γωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών προς το σκοπό της προσφορότερης και

αποτελεσματικότερης διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Σύμφωνα δε με όσα εκτέθηκαν σε προηγούμενες σκέψεις, ο έλεγχος της επιλογής του νομοθέτη ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, από την άποψη της λήψεως υπόψη των ως άνω κριτηρίων, είναι οριακός. Εξάλλου, παράλληλα με την διοικητική και χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, με τις διατάξεις του ν. 3852/2010 επιδιώχθηκε και η ενδοδημοτική αποκέντρωση των νέων δήμων, προς το σκοπό δε αυτό, ορίσθηκε ότι κάθε συνενούμενος δήμος, ανάλογα με τον πληθυσμό του συγκροτεί δημοτική ή τοπική κοινότητα, η οποία διαθέτει δικά της όργανα (το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας, τον πρόεδρο του συμβουλίου και τον εκπρόσωπο της τοπικής κοινότητας προκειμένου για τοπικές κοινότητες μέχρι 300 κατοίκους - άρθρο 8) και ασκεί τις προσδιοριζόμενες από τις ανωτέρω διατάξεις αρμοδιότητες, ενώ επισημάνθηκε ρητά ότι οι νέες ρυθμίσεις δεν θίγουν τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των υπηρεσιών των νομικών προσώπων που εδρεύουν στους συνενούμενους δήμους, ώστε να μην στερούνται οι δημότες των παρεχόμενων από τους καταργούμενους δήμους εξυπηρετήσεων (βλ. άρθρο 283 παρ. 18 του ως άνω ν. 3852/2010). Περαιτέρω και επιπροσθέτως των ανωτέρω ρυθμίσεων, διατηρήθηκε και η θεσπισθείσα με το άρθρο 6 παρ. 4 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114) δυνατότητα της μεταφοράς της έδρας του δήμου με την έκδοση π.δ/τος, κατόπιν αποφάσεως των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου και πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Στην προκειμένη περίπτωση, μετά από τις ανωτέρω προπαρασκευαστικές εργασίες, κρίθηκε από το νομοθέτη ότι, βάσει των κριτηρίων τα οποία είχαν τεθεί, τα οποία συνάδουν προς τα κριτήρια του άρθρου 101 παρ. 2 του Συντάγματος, έπρεπε να συσταθεί στο Νομό Χανίων, μεταξύ άλλων, ο νέος Δήμος Αποκορώνου με έδρα τις Βρύσες και ιστορική έδρα το Βάμο. Με τα δεδομένα αυτά, με την κατάργηση του Δήμου Βάμου, τη συνένωσή του μαζί με άλλους δήμους τον ενιαίο Δήμο Αποκορώνου και την επιλογή των Βρυσών ως έδρας του νέου δήμου, δεν προκύπτει πρόδηλη παραγνώριση των προαναφερθέντων συνταγματικών κριτηρίων και, ως εκ τούτου, ο έλεγχος της ορθότητας της συγκεκριμένης επιλογής, αναγόμενος στην ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη να προκρίνει την επωφελέστερη για το Δήμο λύση, εξέρχεται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Κατόπιν αυτού, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως περί παραβάσεως της διατάξεως του άρθρου 102 του Συντάγματος πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, καθ' ο μέρος δε πλήττεται η ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την προκρίτεια λύση, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος (πρβλ. ΣΤΕ Ολομ. 35-40/2013). Περαιτέρω, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, είναι σε κάθε περίπτωση απορριπτέος και ο ισχυρισμός περί παραβάσεως του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (πρβλ. ΣΤΕ Ολομ. 37, 39, 40/2013). Άλλωστε, με τις προπαρατεθείσες διατάξεις λήφθηκε υπόψη η ιστορική σημασία του Βάμου για το Δήμο Αποκορώνου, για το λόγο δε αυτό, και ορίσθηκε ο εν λόγω οικισμός ως ιστορική έδρα του δήμου. Η προηγούμενη επιλογή του νομοθέτη να ορίσει τον Βάμο ήδη από το έτος 1867 ως έδρα του τότε νομού Σφακίων και, μετά την κατάργηση του νομού αυτού, της επαρχίας Αποκορώνου, όπως προβάλλουν οι αιτούντες, δεν τον δεσμεύει να προτάξει διαφορετικά κριτήρια που έκρινε πλέον πρόσφορα εν προκειμένω για τον καθορισμό άλλης έδρας του νέου δήμου, αφού η εκτίμηση του νομοθέτη για τον καθορισμό της έδρας ενός ευρύτερου δήμου γίνεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αυτοτελώς, βάσει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών κάθε περιοχής (πρβλ. ΣΤΕ 4594/2014).

14. Επειδή, τέλος, είναι απορριπτέος και ο λόγος περί παραβιάσεως, εν προκειμένω, της συνταγματικής αρχής της ισότητας, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να διασφαλίζεται κατά την αναδιάρθρωση των ο.τ.α. η ισότητα των παρεχόμενων από τους οργανισμούς αυτούς υπηρεσιών στους πολίτες, προεχόντως, διότι στηρίζεται

στην εκδοχή ότι εν προκειμένω δεν τηρήθηκαν τα ανωτέρω συνταγματικά κριτήρια (πρβλ. ΣΤΕ Ολομ. 38/2013).

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Επιβάλλει συμμέτρως στους αιτούντες τη δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, που ανέρχεται σε τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 11 Μαρτίου 2014 και στις 18 Δεκεμβρίου 2014

Η Πρόεδρος του Γ' Τμήματος

Η Γραμματέας του Γ' Τμήματος

Αικ. Συγγούνα

Δ. Τετράδη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 19ης Μαρτίου 2015.

Η Πρόεδρος του Γ' Τμήματος

Ο Γραμματέας

Αικ. Συγγούνα

Ν. Βασιλόπουλος

P.K.